

## **RESOLUCIÓN NÚMERO 9 1283 DE 2014**

(noviembre 21)

*por la cual se establece la metodología a ser aplicada en la determinación de volúmenes máximos de combustibles líquidos derivados del petróleo exentos de IVA, arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM que dentro de cada municipio y corregimiento de zona de frontera, corresponde a las estaciones de servicio debidamente autorizadas.*

El Ministro de Minas y Energía, en ejercicio de las facultades legales, en especial las que le confiere el artículo 9º de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, y

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 1º de la Ley 681 de 2001 modificó el régimen de concesiones de combustibles en las zonas de frontera y estableció otras disposiciones en materia tributaria para los combustibles distribuidos en Zonas de Frontera.

Que en desarrollo de la citada ley se expidieron los Decretos Reglamentarios números 386 de 2007 y 2776 de 2010, mediante los cuales se definieron parámetros y variables para el cálculo de cada una de las asignaciones de los volúmenes máximos de combustibles líquidos derivados del petróleo, exentos de IVA, Arancel y de Impuesto Global a la gasolina y al ACPM a distribuir en los municipios definidos como Zona de Frontera.

Que en los términos del inciso primero del artículo 9º de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, en los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera el Ministerio de Minas y Energía tiene a su cargo la función de establecer el volumen máximo de combustibles líquidos derivados del petróleo a distribuir, los cuales estarán exentos de IVA, arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM.

Que para efectos de las exenciones de los impuestos de que trata el inciso primero del artículo 9º de la Ley 1430 de 2010, modificado por el artículo 173 de la Ley 1607 de 2012, se entenderá por zonas de frontera los municipios señalados en los Decretos número 1814 y 1026 de 1995, 150 de 1996, 2195 y 2875 de 2001, 1730 de 2002, 2970 de 2003, 1037 de 2004, 3459 de 2004, 2484 de 2006, 1010 de 2007, 1253 de 2010, 2653 de 2010, o aquellos que los modifiquen o sustituyan.

Que el artículo 5º de la Resolución número 0008 de junio 24 de 2010 del Consejo Nacional de Estupefacientes recomienda: “...el reajuste de los cupos de distribución de combustibles en los municipios relacionados a continuación, en virtud de su doble condición de zonas de mayor afectación por presencia de cultivos ilícitos y zonas de frontera, determinando el cupo final obtenido con el descuento del porcentaje

*correspondiente a la demanda ilícita de dichas sustancias*”; los municipios allí relacionados serán objetos de la restricción por estupefacientes.

Que para determinar la metodología para el establecimiento de volúmenes máximos de combustibles líquidos a distribuir en zonas de frontera, se realizó una revisión de las variables que pueden predecir la demanda de Gasolina y ACPM, teniendo en cuenta los patrones de consumo de cada uno de los combustibles. Para ello, se definió un Índice de Consumo Per Cápita por tipo de combustible (ICP), en el que intrínsecamente se consideran los volúmenes de tránsito promedio día de vehículos y parámetros económicos como Producto interno bruto departamental PIB.

Que de acuerdo con los diferentes escenarios evaluados, la metodología tendrá en cuenta las compras promedio totales registradas en el Sistema de Información de Combustibles (Sicom) para cada municipio en el periodo del 1° de noviembre de 2012 a 30 de abril de 2014, incluyendo las compras por encima de los volúmenes exentos de impuestos. De esta forma, se consideró y validó información confiable de las variables mencionadas.

Que debido al nivel de divergencia de los datos utilizados en el cálculo del ICP correspondiente a la gasolina y ACPM para cada municipio, se establecieron ponderadores aplicados al ICP promedio municipal, ICP promedio departamental e ICP promedio nacional.

Que para subsanar distorsiones del mercado se obtiene un ICP municipal corregido, tanto para gasolina como para ACPM, derivados del promedio simple entre: el ICP correspondiente a la categoría a que pertenece cada municipio según la clasificación de importancia económica establecida por el Departamento Nacional de Planeación, que relaciona el aporte en valor agregado por categoría desde el punto de vista económico, y el ICP obtenido con relación a sus compras; y el ICP Municipal calculado a partir de las compras históricas.

Que con base en la información que arroja el Sistema de Información de los Combustibles (Sicom), se determinó el promedio de la desviación estándar de las compras de los municipios de zonas de frontera efectuadas en el periodo comprendido entre el 1° de noviembre de 2012 y el 30 de abril de 2014, respecto a la media del mismo periodo que corresponde a 22,3%. También, a partir de las compras históricas para las zonas de frontera, se pudo definir la tasa de crecimiento anualizada del año corrido, mayo de 2013 a abril de 2014, que equivale a 5,3%.

Que al resultado de la demanda potencial se establecen variables de control con respecto a las compras históricas del municipio, para lo cual se acota como máximo crecimiento del municipio el valor correspondiente a una desviación estándar de las compras en zonas de frontera, correspondientes al 22,3%. Los excedentes de volúmenes potenciales por encima de este crecimiento se redistribuyen entre los municipios pertenecientes al mismo departamento de manera proporcional a sus compras históricas, acotándolo a la tasa de crecimiento superior a la antes señalada; de igual forma se incorpora una limitante de tasa de crecimiento que no podrá ser en ningún caso por debajo al 5.3%.

Que teniendo en cuenta que hay estaciones de servicio de zona de frontera que agotan su cupo antes de finalizar el mes, se encontró necesario hacer una corrección de las compras realizadas para reflejar el consumo de todo el mes.

Que a partir de la información disponible en el Sistema de Información de los Combustibles (Sicom), es posible establecer un porcentaje de uso de la infraestructura de almacenamiento y obtener el almacenamiento operativo de las estaciones de servicio con base en los despachos promedio de combustible realizados en dichas instalaciones.

Que de acuerdo con la misma información obtenida a través del Sistema de Información de los Combustibles (Sicom), es posible establecer las compras de combustibles mínimas por municipio que servirán como entrada dentro del modelo para aquellas estaciones de servicio que en esta asignación se presenten como nuevas.

Que en todo caso, el Ministerio de Minas y Energía a través de su Dirección de Hidrocarburos, una vez adopte los cupos de combustible del municipio, discriminados para cada una de las estaciones de servicio, podrá realizar las verificaciones documentales y físicas, con miras a determinar que estas se ajusten a la normatividad técnica sobre la materia.

Que la asignación de cupo de combustible para nuevas estaciones de servicio que presentaron documentos dentro de los tiempos establecidos para el recibo de los mismos, se realizará por municipios de acuerdo con la normatividad y con la revisión documental realizada por el Ministerio de Minas y Energía. Los resultados del estudio normativo y revisión documental se publicará el respectivo acto administrativo, el cual es requisito para la inclusión en la resolución de asignación de cupo.

Que en cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011, el presente proyecto se publicó en la página web del Ministerio de Minas y Energía durante los días 1° al 18 de julio de 2014, respeto del cual se recibieron comentarios, y algunos de ellos se tuvieron en cuenta debido a su contenido y pertinencia, respecto de la presente regulación.

Que la Superintendencia de Industria y Comercio por medio del Oficio número 14-212838-3-0 del 9-10-2014, radicado en el Ministerio de Minas y Energía con el número 2014068204 del 15-10-2014, estudió la propuesta metodológica señalando las razones que deberían tenerse en cuenta para dar vía libre al proyecto regulatorio que establece la metodología a ser aplicada en la determinación de volúmenes máximos de combustibles líquidos derivados del petróleo exentos de IVA, arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM que dentro de cada municipio y corregimiento de zona de frontera se distribuya.

Que sobre el particular, la Superintendencia de Industria y Comercio dentro de su concepto observó en primera medida que el proyecto de resolución objeto de estudio generaba un efecto pro competitivo, en tanto que le daba importancia al concepto de almacenamiento operativo, que no es otra cosa que el volumen efectivamente utilizado por las estaciones de servicio. En este sentido, manifiesta que: *“...la introducción del concepto de almacenamiento operativo mitiga el incentivo de las EDS a incrementar su capacidad instalada artificialmente para obtener un mayor cupo, conllevando a altos*

*niveles de ociosidad. En consecuencia, con el ajuste regulatorio que se propone se crearía un incentivo a mantener una proporción entre los despachos reales de combustible y la capacidad de almacenamiento de cada estación, que no solo maximice la utilidad de la EDS sino que también optimice el cálculo del cupo... ”.*

Que adicionalmente, la Superintendencia de Industria y Comercio dentro de su concepto se refiere en el numeral 3.2., a los “Desincentivos a la entrada y al crecimiento en el mercado para las nuevas EDS como consecuencia del criterio para asignación del cupo”, en donde señalan que las nuevas estaciones de servicio quedarían con una situación de “desventaja frente a sus pares obteniendo como resultado un crecimiento más lento”.

Que en este sentido, surge la preocupación de la Superintendencia de Industria y Comercio de que el criterio elegido con la propuesta que se llevó para estudio, conllevaba a un desincentivo para el ingreso y/o expansión de nuevos competidores, a lo cual recomienda la búsqueda de alternativas que se acerquen a un punto medio entre: i) la creación de incentivos para la entrada y expansión de nuevos competidores y ii) el impacto a los incumbentes por la redistribución del cupo municipal.

Que en consecuencia con la recomendación realizada, el Ministerio de Minas y Energía realizó los ajustes respectivos, con el fin de establecer reglas flexibles que garanticen el punto medio recomendado por la Superintendencia de Industria y Comercio, lo cual se materializa a través del análisis de las variables económicas señaladas en la presente metodología para cada uno de los municipios de zona de frontera, suprimiendo los parámetros en los que se establecían límites en cuanto a los mínimos y máximos para las nuevas estaciones de servicio que ingresen al mercado en los departamentos. En este sentido, será la formula la que determine el volumen con el que ingresa una nueva estación de servicio.

Que de la misma manera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Oficio número 2-2014-040678 del 29 de octubre de 2014, radicado en el Ministerio de Minas y Energía 2014072365 del 30 de octubre de 2014, señala las condiciones que se deben cumplir a efectos de que se otorgue el visto bueno, las cuales están dadas con el ítem del Ingreso al Productor.

Que en consecuencia con las recomendaciones presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el ajuste en los porcentajes en el ingreso al productor de zonas de frontera por tipo de producto, no podrá superar la meta de los \$248 mil millones de pesos anuales.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE:

Artículo 1º. *Definiciones.* Para los efectos de la presente resolución se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Capacidad de almacenamiento de las estaciones de servicio [Galones]:** Corresponde al volumen que tiene disponible cada estación de servicio para el almacenamiento de combustibles líquidos y que está certificado por un ente certificador debidamente acreditado ante la Organización Nacional de Acreditación (ONAC).

**Almacenamiento operativo de estaciones de servicio [Galones]:** Corresponde al volumen efectivamente utilizado por las estaciones de servicio y se obtiene a partir del promedio de los despachos realizados en un año completo.

**Porcentaje de utilización del almacenamiento:** Relación entre el almacenamiento operativo y la capacidad de almacenamiento de la estación de servicio.

**Periodo de corto plazo:** Es un periodo de seis (6) meses.

**Periodo de mediano plazo:** Es un periodo de dieciocho (18) meses.

**Compras promedio mensual de estaciones de servicio:** Corresponde al promedio de compras de combustible exento y no exento de impuestos del periodo definido.

**Compras promedio mensual del municipio:** Corresponde a la suma del promedio de las compras mensuales de las estaciones de servicio de un municipio durante el periodo definido.

**Cupo vigente o Cupo actual [Galones/mes]:** Corresponde al volumen de combustible asignado con base en la metodología establecida en la Resolución UPME número 0423 de 2010.

**Cupo Municipal definitivo [Galones/mes]:** Volumen máximo de combustibles líquidos a distribuir entre las estaciones de servicio pertenecientes al municipio, resultado de la aplicación de la metodología.

**Estación de servicio nueva:** Es aquella estación de servicio que fue incluida por la Dirección de Hidrocarburos, dentro del grupo de estaciones de servicio que serán objeto de asignación de cupo, que cumplen con los requisitos exigidos en la normatividad vigente o que no fueron objeto de asignación de cupo bajo la metodología de la Resolución UPME número 0423 de 2010. Se contemplará también como nueva las estaciones antiguas que presentan consumos promedios del periodo de mediano plazo por debajo de los parámetros especificados para las nuevas estaciones de servicio.

**Estación de servicio antigua:** Es aquella estación de servicio registrada y autorizada en el Sicom y que fue motivo de asignación de cupo bajo la metodología establecida en la Resolución UPME número 0423 de 2010.

**Índice de Consumo Per Cápita [Galones/habitante/mes]:** Se define como el consumo específico de combustibles líquidos por habitante en un mes para un área geográfica y por tipo de combustible.

**FCPA:** Factor de Corrección por Abastecimiento, porcentaje de corrección media para todas las zonas de frontera corresponde a un valor de 1,1 el cual se aplica a la información de compras de Zona de Frontera empleadas dentro del modelo de cálculo de cupo municipal definitivo.

**Artículo 2º. Metodología.** Establecer la metodología a ser aplicada en la determinación de volúmenes máximos de combustibles líquidos derivados del petróleo exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM que dentro de cada municipio y corregimiento reconocido como zona de frontera corresponde a las estaciones de servicio allí localizadas y debidamente registradas en el Sicom para el goce de dicho beneficio, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

**Población:** La información de población para determinar la demanda potencial máxima de combustibles líquidos asignable a un municipio o corregimiento, es tomada de la Dirección de Censos y Demografía del Grupo de Proyecciones de Población y Estudios Demográficos, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o quien haga sus veces.

**Índice de Consumo Per Cápita (ICP):** El indicador de consumo per cápita corresponde al cociente entre el consumo de combustible del municipio, departamento o Nación mensualizado y la población correspondiente.

La metodología contempla el cálculo del cupo municipal partiendo de la diferenciación en el comportamiento del consumo de gasolina y ACPM. También, teniendo en cuenta que el consumo municipal debe tener un contexto económico departamental y nacional, se considerará una metodología en la que se categoriza cada combustible de acuerdo con el consumo específico histórico.

Así, se estimó el valor del cupo ponderando el comportamiento propio del municipio (ICP municipal corregido), del Departamento al cual pertenece el municipio (ICP departamento) y del país (ICP Nación), a través de la definición de ponderadores, que otorga una mayor importancia a los entes territoriales del nivel local hasta el nivel nacional.

La fórmula empleada es la siguiente:

$$Ponderador\ i = \frac{\frac{1}{i}}{\sum_{i=1}^3 \frac{1}{i}}$$

Que resulta en:

- Ponderador 1 (municipio) = 0,546
- Ponderador 2 (departamento) = 0,273
- Ponderador 3 (nación) = 0,181

Así, el ICP calculado por tipo de producto presenta la estructura que sigue a continuación:

$$ICP_{calculado\ por\ producto} = 0,546 * ICP_{municipal\ corregido} + 0,273 * ICP_{departamento} + 0,181 * ICP_{nación}$$

Donde:

$$ICP_{municipal\ corregido} = \frac{ICP_{municipio} + ICP_{económico}}{2}$$

El ICP<sub>económico</sub> se calculó como el promedio de los ICP de todos los municipios del país agrupados a partir de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la que se categoriza a los municipios a partir de su importancia en la generación de valor agregado. Este ICP ayuda a corregir fenómenos de contrabando, desabastecimiento, entre otros factores, que distorsionan el comportamiento real de las compras en cada municipio de zona de frontera, teniendo en cuenta que se está comparando municipios de las mismas características. Donde los municipios de zonas de frontera se clasifican de la categoría 2 a la 7.

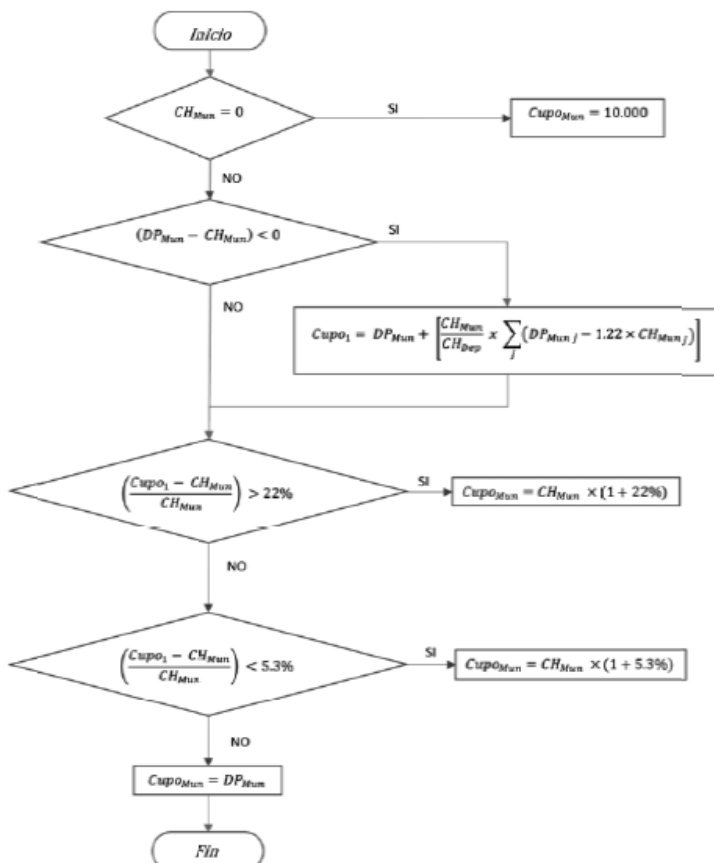
| Categorización Económica | ICP Categorizado Gasolina | ICP Categorizado Diésel |
|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 2                        | 3,24                      | 3,72                    |
| 3                        | 3,56                      | 5,24                    |
| 4                        | 2,56                      | 4,85                    |
| 5                        | 2,22                      | 3,81                    |
| 6                        | 1,66                      | 2,61                    |
| 7                        | 1,55                      | 1,97                    |

**Demanda Potencial del municipio:** La demanda potencial del municipio se constituye en el volumen de gasolina y ACPM, inicial a distribuir entre las estaciones de servicio debidamente autorizadas en dichos municipios. A partir de los ICP por tipo de combustible y para cada municipio se obtiene la demanda potencial calculada:

$$DemandaPotencial = PoblaciónMunicipio_{2014} * (ICP_{Calculado\ gasolina} + ICP_{Calculado\ Diesel})$$

Se establecen rangos de control para que el crecimiento no exceda el 22,3% y para que el cupo del municipio sea por lo menos 5,3% más alto que las ventas del periodo anterior. Dicho porcentaje corresponde al crecimiento en ventas anualizadas en zonas de frontera. Para ello se hace una redistribución del 22,3% del incremento de la demanda potencial en los municipios de cada departamento en los que la demanda potencial fue inferior al consumo.

Gráfico 1. Cálculo de cupos pares para municipios



Donde j es igual aquellos municipios donde la demanda potencial es mayor al consumo histórico.

Una vez valorada la demanda potencial y obteniendo un cupo por pares se compara el volumen obtenido con:

a) Las compras promedio de cada municipio de los últimos seis (6) meses (periodo de corto plazo), para considerar efectos de corto plazo que se han dado para esta asignación;

b) Promedio de compras de cada municipio del periodo de mediano plazo, pero obtenido a partir de aquellos volúmenes que son superiores o iguales al cupo vigente. Si el municipio no tiene volúmenes de compras mensuales superiores al cupo, se considera el promedio de los volúmenes superiores al promedio de ese periodo.

El máximo volumen resultante de esta comparación será objeto de aplicación de la Resolución número 0008 del 24 de junio de 2010 del Consejo Nacional de Estupefacientes o las normas que la modifiquen o sustituyan.

**Distribución del cupo municipal entre las Estaciones de Servicio:** La distribución del Cupo Municipal definitivo entre las estaciones de servicio que serán objeto de asignación de cupo, se efectúa teniendo en cuenta el almacenamiento operativo y el promedio mensual de compras de combustibles realizadas.

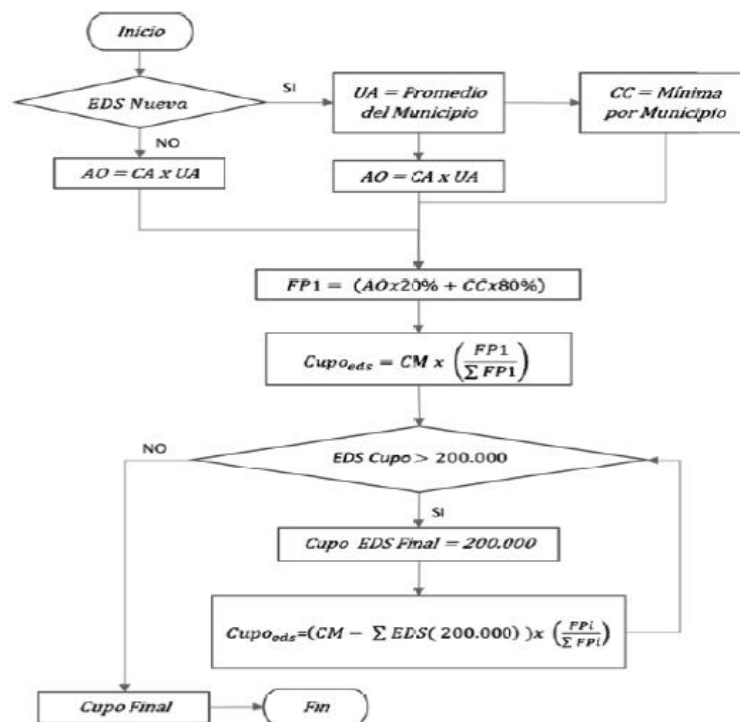
**Compras de combustible:** La información correspondiente a las compras realizadas por cada estación de servicio, es la registrada en el Sicom por los distribuidores minoristas ubicadas en zonas de frontera. Para el cálculo de los volúmenes máximos de combustibles exentos de arancel e impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, se tendrán en cuenta todas las compras realizadas por las estaciones de servicio antiguas, incluyendo las realizadas por encima del cupo asignado.

**Capacidad de almacenamiento:** Para considerar la capacidad de almacenamiento de las estaciones de servicio, la metodología utiliza como base la información de capacidad registrada en el Sicom. A partir de la información de despachos promedio de combustibles de zonas de frontera por cada estación se determina la capacidad de almacenamiento operativo de acuerdo con el porcentaje de uso.

**Metodología de asignación:** A partir de las compras de combustible y la capacidad de almacenamiento operativa de cada estación de servicio, se distribuye la demanda potencial del municipio de acuerdo con la metodología presentada en el gráfico 2, acogiendo las siguientes consideraciones:

- El factor de ponderación para las estaciones de servicio, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente, será de 80% para las compras y 20% para la capacidad de almacenamiento;
- Se tomará información de los últimos dieciocho (18) meses de cada estación de servicio, para las variables de compras y almacenamiento.

**Gráfico 2. Metodología de distribución de la demanda potencial de cada municipio entre las estaciones de servicio.**



Donde,  
 AO = Almacenamiento Operativo  
 CA = Capacidad de Almacenamiento  
 CC = Compras combustible  
 CM = Cupo municipal  
 UA = % Utilización del Almacenamiento

**Porcentaje de Utilización Almacenamiento:** Es el cociente entre los promedios de los despachos reales de combustible (Número de despacho y volumen de combustible) y la



capacidad de almacenamiento certificada de cada estación de servicio; este porcentaje se obtiene a partir de valores promedio mensuales registrados en el Sicom. Para las EDS nuevas, se tomará el porcentaje promedio obtenido para cada municipio. [%]

**Almacenamiento Operativo:** Es el producto de la capacidad de almacenamiento certificada para cada estación de servicio y el porcentaje de utilización del mismo. [Galones]

**Compras Combustibles:** Promedio de compras calculado para el periodo de mediano plazo establecido en Galones/mes. Para las estaciones de servicio nuevas las compras corresponderán al promedio de compras mínimas de cada municipio.

FP1 = Factor de ponderación del primer paso.

FPi = Factor de ponderación del paso i.

**Cupo Final:** Volumen de combustible asignado a la estación de servicio. [Galones/mes]

El cupo total de zonas de frontera se ajustará en marzo de 2016 con las proyecciones nacionales de combustibles de la UPME, empleando la tasa de crecimiento ponderada para ese año, según la participación de consumo de combustibles en la zona de frontera. Para la realización de dicho ajuste, se debe contar con previo concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cualquier caso el cupo calculado por esta metodología no podrá incrementar el valor total de los subsidios al Ingreso al Productor (IP) para las zonas de frontera, con respecto al subsidio calculado con el cupo en vigencia de la resolución UPME.

En concordancia con lo anterior, el Ingreso al Productor quedará sujeto en materia fiscal, a las metas que sobre el particular señale el Gobierno Nacional.

*Artículo 3°. Volumen máximo de combustible para municipios de Zona de Frontera.* La suma del cupo de las estaciones de servicio ubicadas en un municipio de zona de frontera, no podrá superar el volumen asignado a este. En este sentido, una nueva estación de servicio que ingrese con base en esta metodología de asignación de cupos de zona de frontera, no aumentará el cupo asignado para determinado municipio, obligando a que el cupo del municipio sea nuevamente distribuido para permitir el ingreso de una o varias estaciones de servicio que cumplan los requisitos establecidos en la ley.

Para las ciudades capitales de departamentos reconocidos como zonas de frontera, el volumen de combustibles resultante de la evaluación de la metodología contenida en el artículo 2° de la presente resolución se comparará con el cupo vigente y el máximo entre estos volúmenes será el cupo definitivo de la ciudad capital.

*Artículo 4. Concentración de Volúmenes Máximos.* Con el fin de evitar una concentración de volúmenes máximos de combustibles líquidos en las estaciones de servicio en los diferentes municipios, se limita a 200.000 galones/mes el volumen máximo a asignar a las estaciones de servicio ubicadas en zonas de frontera que fueron evaluadas bajo la metodología presentada con el esquema anterior, teniendo en cuenta las diferentes variables señaladas en la presente resolución.

*Artículo 5°. Revisión de nuevos volúmenes.* Los volúmenes máximos de combustibles que se asignen a los municipios de zona de frontera en atención a la presente metodología, serán revisados solo a partir del primer trimestre del año 2017.

*Artículo 6°. Responsabilidad de los Alcaldes.* Es responsabilidad de los Alcaldes municipales de acuerdo con las competencias que la misma ley le confirió en materia de

Plan de Ordenamiento Territorial, determinar el aumento de estaciones de servicio en sus jurisdicciones.

Artículo 7°. *Terminación del cupo de combustible*. Cuando una estación de servicio ubicada en zona de frontera, requiera mayor cantidad de combustible, deberá solicitarlo al distribuidor mayorista autorizado sin los beneficios tributarios.

Artículo 8°. *Vigencia*. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Artículo 9°. *Publicación*. Publicar en el ***Diario Oficial*** y en la página web del Ministerio de Minas y Energía.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 21 de noviembre de 2014.

El Ministro de Minas y Energía,

*Tomás González Estrada.*

(C. F.).

**Nota:** Este documento fue tomado directamente de la versión PDF del Diario Oficial 49.348 del jueves 27 de noviembre del 2014 de la Imprenta Nacional ([www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co))